

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学 号: X2006120049

UDC _____

我国水源地生态补偿的法律机制研究

林惠琴

指导教师: 孙丽岩 副教授

厦门大学

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

我国水源地生态补偿的法律机制研究

Research on the Biological Compensation Legal
Mechanisms of Water Resources in China

林 惠 琴

指导教师姓名: 孙丽岩 副教授

专 业 名 称: 法 律 硕 士

论文提交日期: 2010 年 4 月

论文答辩日期: 2010 年 5 月

学位授予日期: 2010 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2010 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，于
年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

摘要

水源地的生态环境是人类生存和发展的基本条件，是经济社会发展的基础。为了维持生态系统平衡，必须对利用资源引起生态功能减损或丧失所导致的生态失衡进行补偿和恢复。现阶段，我国虽然已在生态建设过程中开展了多种形式的生态环境补偿，但是还缺乏规范化的生态环境补偿的法律机制。由于法律机制不完善，国家和地方开展补偿工作仍然存在许多困难，许多工作不能完全依法进行，导致了补偿不到位、不充分，或者补偿受益者与需要补偿者相脱节的问题。因此，全面、系统地对生态环境补偿机制这一课题进行探讨具有重大的理论和现实意义。正确认识我国水源地的生态环境现状，建立科学合理的生态环境补偿机制，进而妥善解决水源地生态环境建设中面临的各种问题，是生态建设能否顺利开展的关键。为此，建立水源地生态环境补偿的法律机制是非常必要和合理的。本文的重点在于提出了完善我国水源地生态环境补偿的法律机制构想。具体阐述了构建水源地生态环境补偿的法律体系，确定补偿主体、补偿对象、补偿的标准、补偿的资金来源等生态环境补偿法律机制的内容，以切实完善我国水源地生态环境补偿的法律机制，实现人与自然的和谐发展。

关键词：水源地；生态补偿；法律机制

ABSTRACT

Watershed and water ecological environment are basic condition of human existence ecological function reduction or loss caused by resource consumption should be done in order to maintain the ecological balance. Although the ecological construction has been carried out various forms of eco-environmental compensation in China nowadays, Lack of standardized legal mechanisms for compensation of ecological environment will limit the development of water resource. As imperfect legal system, there are still many difficulties in carrying out ecological compensation in local government. A lot of work can not be completely in accordance with law. All these led to the compensation are not in place, inadequate, or disjunction between compensation for benefieiarie and the needs of compensation. Therefore, a comprehensive, systematic machanisms of ecological environment to explore this topic is of great theoretical and practial significance.it is important to understand of the riverhead's ecological compensation correctly and establish the ecological environment of scientific and rational compensation mechanism, and thus properly solve ecological and environmetal construction. So the establishment of ecological compensation for the law is very neecessary and reasonable. In present study, we improve the ecological environment of the compensation concept of the legal mechanisms and expand the concrete implementation of this law system. In the paper, we determine the compensation of the main, the object of compensation, compensation standard, and compensation for the funding, ecological compensation mechanism for the content of the law. The research of present study will consummate the legal mechanisms for compensation of riverhead ecological environment and realize the harmonious development between man and water resource.

Keywords: Water sources; Ecological compensation; Legal mechanism.

目 录

前言	1
第一章 建立水源地生态补偿法律制度的依据	8
第一节 水源地生态补偿制度的现有规范依据	8
一、宪法中关于生态保护的规定	8
二、综合性生态环境法	9
三、单行生态环境立法	9
四、环境标准	11
五、其他生态环境保护的相关规定	12
第二节 水源地生态补偿制度的理论依据	13
一、生态系统平衡原理	14
二、环境资源价值原理	14
三、外部效应理论	16
第二章 我国水源地生态补偿法律制度现状评析	20
第一节 我国水源地生态补偿法律制度现状及问题	20
一、我国水源地生态补偿的相关法律规定不完善	20
二、水源地生态补偿的标准不够具体、明确、缺乏可操作性	21
三、主体不确定	22
四、补偿程序的缺失	23
第二节 我国水源地生态补偿试点经验及启示	23
一、上中下游之间的生态环境效益补偿	24
二、各级政府之间实行的生态补偿财政转移支付制度	25
第三章 我国水源地生态补偿法律制度的完善	27
第一节 国外水源地补偿法律制度的现状及对我国水源地生态补偿的启示	27
一、国外水源地补偿法律制度的现状	27
二、国外水源地补偿法律制度对我国水源地生态补偿法律制度的启示	29
第二节 建立我国水源地生态补偿法律体系	30

一、完善国家法律法规.....	30
二、制定区域性生态环境保护法.....	31
三、完善地方生态环境法律法规.....	31
第三节 我国水源地生态补偿法律体系主要内容.....	32
一、明确补偿主体和补偿对象	32
二、补偿形式的多样化.....	35
三、确定补偿资金的使用原则	36
四、确定补偿标准的主要依据	36
结论	39
参考文献	40
致 谢	43

CONTENTS

Introduction	1
Chapter 1 Theoretical basis of ecological compensation	8
Subchapter 1 Existing law of water ecological compensation system.....	8
Section 1 Constitutional provisions on ecological protection	8
Section 2 Comprehensive environmental law	9
Section 3 Single eco-environment legislation	10
Section 4 Environmental criteria??	11
Section 5 Other ecological and environmental protection	12
Subchapter 2 Legal basis for ecological compensation of water resource——	
Ecosystem balance principle	13
Subchapter 3 Legal basis for ecological compensation of water resource——	
Principles of Environmental Resources	14
Section 1 Value of environmental resources for the foundation of environmental law.....	14
Section 2 The economic value of environmental resources and ecological value	15
Section 3 Ecological compensation of the of environmental resources value	16
Subchapter 4 Legal basis for ecological compensation of water resource——	
Theory of external effects	17
Chapter 2 Current status of ecological compensation legal system of water resource.....	20
Subchapter 1 Situation and problems of legal system in ecological compensation of water resource	20
Section 1 water-related ecological compensation law imperfect in China.....	20
Section 2 Water source criteria for ecological compensation is not specific enough	21
Section 3 The main uncertainty.....	22
Section 4 Lack of compensation procedure.....	23
Subchapter 2 Pilot ecological compensation experience and inspiration in China	24
Section 1 Between the middle and lower compensation for environmental	

benefit	24
Section 2 Among all levels of government to implement ecological compensation system for fiscal transfers	25
Chapter 3 Ecological compensation of water resource and the implementation of the law system	27
Subchapter 1 Foreign status of the legal system of compensation and its effect on China's water sources	27
Section 1 Foreign status of the legal system of compensation	27
Section 2 Foreign legal system of compensation and its effect on China's water sources	29
Subchapter 2 Establish of the overall ecological compensation legal system	30
Section 1 Improvement of the national legal system of compensation for the ecological environment	30
Section 2 Establishment of the region environment laws and regulations	31
Section 3 Improve the local environment laws and regulations	31
Subchapter 3 main contents of the legal system of water resource's ecological compensation	32
Section 1 Explicit the subject and object of the ecological compensation of water sources	32
Section 2 Diversificate the styles of compensation	35
Section 3 Establish the principle of ecological compensation's funding using	36
Section 4 Determine the main basis for ecological compensation	36
Conclusions	39
Bibliography	40
Acknowledgements	43

前言

水是重要的自然资源，也是经济资源，更是战略资源。在 2005 年 12 月发布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》中明确要求，坚决取缔水源保护区内的直接排污口，严防养殖业污染水源，确保群众饮水安全。温家宝总理在 2010 年政府工作报告中也提出，要抓紧解决严重影响人民群众健康安全的环境污染问题。加强农村面源污染治理，加强饮用水源地保护。让人民群众喝上干净的水、呼吸清新的空气，有更好的工作和生活环境。但随着我国经济社会的迅速发展，水资源特别是水源地水资源的破坏和退化已日益严重，成为我国社会经济发展的瓶颈。究其原因在于环境利益及其相关的经济利益在保护者、破坏者、受益者和受害者之间的不公平分配，从而使受益者无偿占有经济利益，保护者得不到应有的经济回报，保护环境缺乏经济激励；破坏者未能承担破坏环境的责任和成本，受害者得不到应有的经济赔偿，责任人丧失保护的经济压力。这种环境及其经济利益关系的扭曲，不仅使我国的生态保护工作面临很大困难，而且威胁着地区间和不同群体间的和谐，与我国环境、经济、社会协调发展的目标也背道而驰。

要解决这些问题，必须建立生态补偿机制，调整相关主体环境利益及其经济利益的分配关系，鼓励生态保护行为。生态补偿也成为社会各界的关注热点，一方面，全国人大代表和政协委员多次提案，呼吁尽快建立相关机制；另一方面，许多地方率先试验示范，积极探索相关实践经验；学术界有关研究也进入了新的阶段，从生态服务的价值量化等理论方法，走向建立生态补偿机制的政策设计研究；政府对建立生态补偿机制也给予了高度重视，2005 年以来，国务院先后颁布的《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和《国家“十一五”规划纲要》都明确提出，要尽快建立生态补偿机制。温家宝总理在第六次全国环境保护大会上提出：“按照谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁受益谁补偿、谁排污谁付费的原则，完善生态补偿政策，建立生态补偿机制。”当前，从中央到地方政府对于尽快建立系统的生态补偿机制都具有迫切的需求，建立生态补偿机制对于促进生态环境保护、落实科学的发展观与构建和谐社会，具有重大的现实意义和深远的战略影响。

尽管已有一些针对水源地生态补偿的研究和实践探索,但到目前为止,对水源地生态补偿还没有一个清晰的认识。从国家或各部委制定的政策层面看,有政策设计上明确含有生态补偿目的的,也有不具有严格生态补偿意义上的政策,鲜有包含对水源地生态功能本身的补偿。尽管有地方在流域等方面也根据自身的实际情况开展了具有地方特色的生态补偿,这些实践对生态环境的改善都起到了一定的积极作用,但也存在缺乏法律政策依据、缺乏中央政府的协调机制,还有理论技术上的盲区等问题。因此有必要对水源地生态补偿特别是流域生态补偿在法律层面进行深入的探讨,为水源地生态补偿的优化提供理论与实践依据。

一、生态补偿的概念和特征

关于生态补偿的提法,国际上通用的概念是“生态或环境服务付费”(Payment for ecological/environmental),其内涵和中国的生态补偿机制概念没有本质区别,生态服务功能是其核心和目标,付费是手段,调整的也是保护者和受益者的环境及其经济利益关系。在生态补偿的模式上,政府购买是支付生态环境服务的主要方式。如美国,政府购买生态敏感土地建立自然保护区,同时对保护地以外并能提供重要生态环境服务的农业用地实施“土地休耕计划”。巴西、哥斯达黎加等国也采用了类似的模式。同时,这些国家的经验还表明政府虽然是生态效益的主要购买者,但市场竞争机制依然可以在生态效益补偿机制实施过程中发挥重要的作用,政府提供补偿并不是提高生态效益的唯一途径,国外还有公共支付、一对一交易、市场支付、市场贸易、生态标记等多种生态补偿模式。^①总之,国外的研究领域主要集中在生态补偿机制的设计,自然资源开发及其对受损生态系统的经济补偿,评估环境费用和效益的经济价值,补偿标准、补偿渠道、补偿核算体系等,公众参与及公众意愿,生态补偿立法,温室气体排放补偿及国家间生态损害和受益的补偿等方面,如此宽泛的研究内容是值得我们借鉴的。但生态购买主要是政府行为,要使受益者补偿的行为主动化,制度化尚有待深化研究。

生态补偿是一个十分宽泛的概念,不同研究领域的学者对它从不同角度进行定义。^②从法律的角度,有学者认为生态补偿是指为了恢复、维持和增强生态系统的生态功能,国家对导致生态功能减损的自然资源开发或利用者收费(税)以及

^① 生态保护与建设的补偿机制及政策国际研讨会投稿论文集[C]. 北京:中国环境科学出版社,2004.35.

^② 沈满洪,陆菁.生态补偿应有的基本类型[N].中国环境报,2004-8-16(10).

国家或生态受益者对为改善、维持或增强生态服务功能为目的而作出特别牺牲者给予经济和非经济形式的补偿。也有学者认为生态补偿从狭义的角度理解是指：对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称。广义上还应包括对环境保护丧失发展机会的区域内居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠，以及为增进环境保护意识，提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出。它们的核心都是围绕对生态功能保护展开的，生态功能的破坏者和受益者均应提供补偿，以维持、改善和增强生态功能；同时也必须考虑对环境保护丧失发展机会的区域内居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠等。

二、水源地生态补偿的法律涵义

（一）水源地生态补偿法律制度的概念和特征

作为环境保护法律制度的概念，水源地生态补偿法律制度是：“通过法律法规的规定而建立起来的、在全国统一实行的、调整与水源地生态补偿有关的各种社会关系的规范制度的总和。”它是环境法律体系的组成部分。就其位阶来说，它处于环境资源法这个部门法之中，但又包含了国家用于水源地生态补偿的财政转移支付制度及其他政策倾斜制度、生态补偿费制度、生态税制度、生态补偿基金制度等子制度。其表现形式是多样性的，是水源地生态补偿思想和各项子制度的总和，而生态补偿思想和各项子制度又通过各种环境法律条文的具体条款表现出来，例如，2008年2月新修订的《水污染防治法》第七条规定的建立健全对位于饮用水水源保护区区域和江河、湖泊、水库上游地区的水环境生态保护补偿机制。另外，水源地生态补偿法律制度还较多地体现在党和国家的环境政策上。国家基于社会公共管理的需要，制定政策以保障对生态环境的投入，表现为中央对生态维护的财政转移支付、对公益性的各种大型环境工程的财政投入、水源保护区的建立与建设以及对生态建设者的各种税收优惠、补贴等政策。另外，国家也需要从宏观整体形势出发，平衡、协调好流域上下游的生态利益，例如，发生在浙江东阳市与义乌市之间的我国第一起上下游水资源交易的案例，其实也是政府牵线、催生的结果。“退耕还林、退田还湖、以粮代赈、移民建镇”等一系列政策则体现了为生态保护做出牺牲的弱势群体的补偿。

（二）水源地生态补偿法律制度产生的背景

我国经过二十多年的快速非均衡发展，生态保护与经济矛盾的矛盾日益突出，主要表现在以下几个方面：一是经济发展的外部性问题居高不下，生态破坏损失严重，生态破坏造成的损失约占 GDP 的比例在 5%以上；二是重要生态功能区生态环境质量状况持续恶化，生态服务功能受损乃至衰退；三是流域上下游发展纠纷增加，上游地区为了保护水资源和流域生态环境，发展受到制约；四是长期受“资源低价、环境无价”的思想影响，资源开发者无需对生态环境破坏负责，造成资源的低效利用和生态环境大范围破坏，缺乏恢复和抚育的投入等。以上问题交织在一起，矛盾日益突出，形成制约中国生态环境保护建设的重要因素，急需建立有效的生态补偿机制予以解决。^①

为了落实党的十六届三中全会提出的科学发展观，实现十六届四中全会提出的“构造民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会”。2005 年以来，温家宝总理在人大会议和中央民族工作会议等场合，多次强调要建立生态补偿机制。《国务院关于落实科学发展观加强环境保护工作的决定》和《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，已将建立生态补偿机制列为重要任务。生态补偿日益受到党和政府的重视。

城市水源区对于城市人民的生存、城市的可持续发展至关重要。长期以来，由于对城市水源区的投入不足，水源区的生态建设和保护不到位，往往导致水源区产水量减少和水质下降，生态服务能力降低，水源区生态的不可持续严重威胁着城市居民的饮水质量和安全。另一方面，城市水源区地处城市的边远山区，为了保护水源，当地政府和居民丧失了许多发展机遇，使经济本来就落后的地区，是雪上加霜，为了从根本上解决水源区生态保护建设和经济发展之间的矛盾，必须对水源区居民和政府的损失进行补偿。对城市水源区生态补偿问题进行深入分析，建立水源地生态补偿法律制度，对于缓解水源区生态保护与经济发展之间的矛盾，实现社会、经济、环境协调发展具有重要意义。

三、水源地生态补偿法律制度的必要性和可行性

（一）建立水源地生态补偿法律制度的必要性

经济与水源地生态环境的融合是实施水资源可持续发展的核心，只有符合经

^① 袁清林，主编. 中国环境保护史话[M]. 北京：中国环境科学出版社，1990. 101.

经济社会发展规律和自然生态规律的发展才能使水资源持续下去。

第一，资源环境价值观是水源区可持续发展的前提。水源区能否真正实现可持续发展，最终在很大程度上取决于对生态价值的正确认识和有效管理。长期以来，人们把环境看成是取之不尽、用之不竭的无偿资源，从而引起了全球性的资源耗竭和严重的环境污染及破坏。环境资源价值理论认为整个环境都是资源，如阳光、空气、水、土地、矿产等自然资源，自然环境是有价值的，其价值可以通过生态系统服务价值来评估，利用资源环境就要支付相应的补偿。人们恢复已破坏的生态环境的支出，赔偿环境污染损失的费用以及生态环境补偿等都应该计算在资源价格体系中。在环境资源价值理念下，要重新评价和测算生态价值和生态利润，通过建立生态补偿机制来促进资源的有效配置，达到社会效益、经济效益和生态效益的统一，实现可持续发展。

第二，水源区生态补偿是实现区域资源重新配置的有效方式。在承认水源区资源环境价值，并把资源环境价值纳入总价值体系进行全盘考虑的前提下，就必须从整体上对区域的资源进行重新有效配置。人类社会对自然资源管理改进主要包括两种方式：一种是帕累托改进，一种是卡尔多-希克斯改进。卡尔多-希克斯改进是一种既有人受益，又有人受损的改进。按照卡尔多-希克斯意义上的效率标准，在社会资源配置过程中，如果那些从资源重新配置过程中获得利益的人，只要其所增加的利益足以补偿在同一资源重新配置过程中受到损失的人的利益，那么，通过受益人对受损人的补偿，可以达到双方均满意的结果，这种资源配置是有效率的。水源区的生态补偿属于是卡尔多-希克斯改进，通过受益地区、受益行业对生态保护付出代价、作出贡献的水源区及生态保护者提供应有的补偿，达到水源区生态质量改善的目的，同时又可以达到双方均满意的结果，实现生态保护和社会经济的可持续发展。^①由此可见，生态补偿是解决水源区生态保护和社会经济发展之间的矛盾，实现区域资源配置的最有效的方式。

第三，健全和完善生态补偿机制是实现水源区可持续发展的制度保障。生态补偿机制是一种为了实现区域生态与经济可持续发展的宏观经济调控手段，是一种为了调动生态建设积极性，促进生态保护的利益驱动机制、激励机制和协调机制。通过对有益于(或有损于)生态服务的行为进行补偿(或索赔)，提高行为的受益

^① 刘天齐，主编. 环境保护通论. 北京：中国环境出版，1997. 136.

(或成本),从而激励有益(或有害)行为的主体增加(或减少)因其行为带来的外部经济(或外部不经济),达到保护和改善生态服务的目的。水源区的生态补偿机制属于卡尔多-希克斯改进的性质,决定了实施这一制度存在阻力:水源区生态保护的既得利益者希望继续免费享用优质的水资源。为了克服这一阻力,意味着实施这一制度离不开不同区域、行业、部门、经济主体之间的讨价还价和自愿协商,更离不开政府部门的强制力和行政协调。因此要实现水源区的可持续发展,就需要从政策、法规、决策、管理、科技、教育、伦理等各方面介入,形成全方位的有机体系,建立和完善水源区生态补偿机制。

第四,法律体系完善的需要。我国非常重视环境资源保护的问题,并且初步建立起由国家立法和地方立法共同构成的环境法律体系。但是我国关于生态补偿的相关规定还处于初级阶段,各个环境部门法之间缺乏统一性和协调性,尚不能满足构建完善的生态补偿制度的需要。

水源地生态补偿法律制度的建立对于实现水资源的有效配置、水资源的可持续发展及完善我国法律体系具有非常重要的意义,是一个很值得研究的问题。

(二) 建立水源地生态补偿法律制度的可行性

随着我国市场化改革的深入和市场经济体制的逐步完善,生态补偿制度在环保领域的作用日益凸显,国家和地方在这方面做了很多尝试。1992年8月10日党中央、国务院批准的《中国环境与发展十大对策》的第七大对策提出要“运用经济手段保护环境”,指出:“各级政府应更多地运用经济手段来达到保护环境的目的,按照资源有偿使用的原则,要逐步开征资源利用补偿费,并开展对环境税的研究;研究并试行把自然资源和环境纳入国民经济核算体系,使市场价格准确反映经济活动造成的环境代价;对环境污染治理、废物综合利用和自然保护等社会公益性明显的项目,要给予必要的税收、信贷和价格优惠”。1998年10月广东省人民政府通过并发布了《广东省生态公益林建设管理和效益补偿办法》,对林业生态补偿做出具体规定。浙江省人民政府经过3年时间的酝酿,于2005年8月正式出台了《关于进一步完善生态补偿机制的若干意见》,为浙江省的生态补偿机制进一步制度化、规范化打下了基础。2006年“两会”期间,国家环保部前副局长、政协常委汪纪戎在大会发言,建议建立生态补偿整体框架。

国外的研究也给我们提供一些启示。在国外,自认识到公共物品和外部性问

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库